

EL CONTROL JUDICIAL DE LAS LEYES

Por William Cecil HEADRICK.

En este estudio del amparo como medio de protección contra leyes inconstitucionales, hemos optado por enfocar esta institución desde un punto de vista que acaso parezca algo novedoso en el mundo del derecho académico, pero que a nuestro juicio será de gran utilidad para el conocimiento y la comprensión de su alcance práctico. Enfocaremos, pues, el aspecto del amparo que tratamos desde el punto de vista jurisprudencial y no doctrinal, analizándolo a través de las sentencias más importantes que sobre él se han dictado y no a través de las opiniones doctrinales que se han emitido.

A. EL AMPARO, TUTELADOR DE TODAS LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DEL PAIS

El alcance del amparo como medio de tutelar el orden constitucional ha sido objeto de mucha discusión, pero algunos de los problemas que suscita aún no han recibido a nuestro saber solución jurisprudencial. Las cuestiones que aquí surgen son las siguientes: ¿el amparo tutela la Constitución federal en su totalidad o solamente las garantías individuales?, ¿el amparo tutela todas las constituciones del país o solamente la Constitución federal?, y ¿el control de la constitucionalidad de las leyes puede llevarse a cabo únicamente por medio del amparo o pueden utilizarse también para este fin los remedios del orden común?

1. *El amparo, tutelador de toda la Constitución federal.* En el amparo promovido por *Inmuebles Continental, S. A.*, SJF 6a. pp. 47. 15 (2 de mayo de 1961) ¹ contra el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la primera de estas cuestiones fue tratada por la Suprema Corte. En este amparo, el quejoso intentó eximirse del impuesto en Cédula Primera sobre in-

¹ Para citar ejecutorias de la Suprema Corte, hemos adoptado un método de abreviación similar al francés. La cita completa del amparo de *Inmuebles Continental* sería la siguiente: *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Epoca, Primera Parte, tomo 47, página 15 (2 de mayo de 1961).

gresos derivados del arrendamiento de inmuebles por comerciantes, arguyendo que era inequitativo que los ingresos de un comerciante estén gravados por este impuesto cuando un particular en la misma situación no tiene el deber de contribuir. El Juez de Distrito concedió el amparo, y fueron las autoridades responsables las que interpusieron el recurso de revisión ante la Corte. En uno de sus agravios, dichas autoridades se apoyaron en la jurisprudencia anterior de la Suprema Corte, argumentando que la equidad y proporcionalidad de los impuestos no podía ser materia del juicio constitucional porque no son garantías individuales, excepto cuando las leyes tributarias se utilizan como medio de llevar a cabo una confiscación, y pidieron el sobreseimiento. El agravio fue desechado. La proporcionalidad y equidad de los impuestos, dijo la Corte, pueden ser considerados en el amparo porque, a pesar de no estar incluidos en el capítulo de las garantías individuales, "la lesión de este derecho sí es una violación de garantías". De ahí concluyó que la cuestión de la equidad del impuesto era una cuestión de fondo y no un problema relativo a la procedencia de la acción. Sin embargo, al considerar esta cuestión de fondo, negó el amparo.

A primera vista, la explicación que da la Corte de su cambio de tesis jurisprudencial es harto deficiente y da la impresión de una redundancia. Sin embargo, analizándola con mayor detenimiento, y sobre todo con simpatía, se colige que la Corte quiso expresar la idea de que las reglas constitucionales que no están contenidas en el Capítulo Primero de la Constitución son materia del juicio de amparo a pesar de que éste, según el artículo primero de la ley que lo reglamenta, no procede más que contra la violación de garantías individuales y las ingerencias de la Federación y de los Estados en las atribuciones que no les corresponden. Llegar a este resultado diciendo que las normas constitucionales no referidas en el artículo primero de la Ley de Amparo son protegidas a través de las garantías en la misma forma que las normas secundarias es sostener que la garantía de legalidad los envuelve en su manto protector, conceptuándose por consiguiente que el Congreso, al expedir una ley, debe acatar como cualquier autoridad que cumple su función y atenerse a las normas que lo regulan en su actividad, normas que en este caso forman la Constitución en su totalidad.

A pesar del revestimiento lógico con el que puede adornarse dicha conclusión, ésta no deja de tener enormes alcances políticos y de representar un aumento de poder considerable para la Suprema Corte. Más que una mera interpretación, el razonamiento de la Corte en esta sentencia (y en otras análogas) representa un paso decisivo hacia la supremacía del Poder Judicial Federal en la estructura gubernamental mexicana. Ahora es la Suprema

Corte la revisora de la "equidad" de los impuestos, tanto federales como locales, con el uso de un poder tan amplio como la norma por la cual se mide. Es más: con el derecho de tutelar todo el orden constitucional, la Suprema Corte podrá verse confrontada con problemas aún más arduos y de mayor hondura política, como lo sería el de definir las facultades del Presidente y los límites de la delegación del poder legislativo. Y aunque por de pronto la Suprema Corte muestre prudencia y auto-control en el uso de este poder, la dirección en la que en el momento presente evoluciona su función no deja lugar a dudas.

2. *El amparo, tutelador de las constituciones estatales.* Si la jurisdicción de la Suprema Corte se hizo extensiva a la tutela de la "equidad" de las leyes fiscales y por analogía probablemente también a las demás normas constitucionales que no están comprendidas en las tres fracciones del artículo primero de la Ley de Amparo, también se ha extendido para cubrir las cuestiones de violación de constituciones estatales. Con ello no se infringe ningún precepto legal, ya que la Ley de Amparo no define la palabra "inconstitucionalidad" que tan a menudo emplea; sin embargo, es dudoso que el Constituyente, al poner las bases para el juicio de amparo, haya pensado en las constituciones estatales, y la defensa de las mismas por medio del amparo representa por tanto una interpretación extensiva de su voluntad.

El fallo por medio del cual la Suprema Corte afirmó que las constituciones estatales están incluidas dentro del ámbito del amparo fue dictado en el juicio promovido por *Victor Rivera M. y Coags.*, SJF 6a. pp. 35-9. (10 de marzo de 1960), En este amparo se impugnó un impuesto del Estado de Guerrero de \$3.03 por kilogramo de copra producido y de \$1.00 por cada ciento de coco bola, verde o seco, El dinero recaudado sería dividido, según el mismo decreto que estableció el impuesto, en dos partes: el 75% sería entregado a la Unión Mercantil de Productores de Coco y sus Derivados, S. A. de C. V., para préstamos que haría a sus miembros a una tasa no superior al 12% anual; y el restante 25% se entregaría a la Unión de Productores de Copra, un gremio en forma de sociedad civil, para sus fines de educación técnica y defensa gremial.

La sentencia que recayó en este amparo está llena de importantes cuestiones procesales que en su oportunidad examinaremos; por de pronto nos limitamos a señalar su resolución en cuanto al fondo. El amparo que la Corte decidió conceder se basó en el artículo 50, fracción III, de la Constitución del Estado de Guerrero y en el artículo 3o, fracción III de la misma Constitución. El primero de sus argumentos es de particular interés, ya que toma

como punto de partida una consideración del Juez de Distrito que se basaba en la Constitución federal, consideración que la Corte declaró inoperante, a pesar de lo cual llegó al mismo resultado usando un artículo de la Constitución estatal. Efectivamente, el Juez de Distrito declaró que el referido impuesto violaba el artículo 73, fracción VII, de la Constitución federal², argumento que las recurrentes vigorosamente combatieron, manifestando que se refería al Congreso de la Unión y no al del Estado que expidió la ley impugnada. La Corte resolvió la cuestión con estas palabras: "El concepto de agravio (sic) que alude al artículo 73 de la Constitución federal es fundado, pero inoperante, porque si bien tal precepto no se refiere a las atribuciones de la autoridad legislativa demandada en este amparo, sino al Congreso de la Unión, es obvio que la demanda de garantías y la sentencia del Juez de Distrito quieren referirse a las facultades del Congreso del Estado de Guerrero para decretar los impuestos necesarios para cubrir los gastos de administración del Estado (Artículo 50, fracción III, de la Constitución Local). Este error en la cita de un precepto es corregible de oficio, de acuerdo con el espíritu del artículo 79 de la Ley de Amparo". Más liberal y generosa no hubiera podido ser la actitud de la Corte, transformando como lo hizo un error de fundamentación legal en un mero error de cita. Pero la consideración legal formulada por la Corte no contiene ambigüedad y se basa netamente en un precepto constitucional guerrerense, aun cuando haya sido necesario realizar un "tour de force" para poder abordarlo.

La concesión del amparo se fundó también en la violación del artículo 30, fracción III, de la Constitución local. Aquel precepto es una fiel reproducción del artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal y afirma la obligación de los habitantes de la Entidad de "contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Aunque la Suprema Corte hubiera podido basarse en el precepto constitucional federal, porque el Juez de Distrito lo invocó en su sentencia y las recurrentes interpusieron agravio en contra de tal apreciación, y además porque confiere (a diferencia del artículo 73, fracción VII) un derecho frente a los gobiernos estatales, ésta prefirió basarse en "la relación entre el decreto y el artículo 30, fracción III, de la Constitución del Estado de Guerrero" para declarar la inconstitucionalidad del mismo. Aunque estaba al alcance de su mano, la Corte no tocó el argumento relativo al artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal,

² Este precepto dice: "El Congreso tiene facultad:... VII.—Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

dejando su resolución libre de cualquier elemento constitucional federal, a pesar de los esfuerzos lógicos que para ello fueron necesarios. La conclusión de que lo hizo ex profeso es inevitable, y la intención que claramente se colige es el deseo de afirmar sin titubeos que las constituciones estatales no son letra muerta y que el medio de tutelarlas es el amparo federal.

3. *¿Control constitucional por jueces del orden común?* Si pueden prosperar además del amparo recursos del orden común es cuestión que la jurisprudencia que hemos examinado no ha solucionado. Es una cuestión más que de derecho, de tradición y formación de los jueces estatales, los cuales no tienen ni la costumbre de resolver cuestiones constitucionales, ni en la mayoría de los casos los conocimientos necesarios para hacerlo, lo cual, unido con la equiparación intelectual en México entre el amparo y los problemas de constitucionalidad, ha impulsado a los abogados a no plantear estas cuestiones ante jueces del orden común y a éstos a no decidir las.

B. FORMAS PROCESALES FEDERALES DENTRO Y FUERA DEL AMPARO PARA LA IMPUGNACION DE LEYES

Si los jueces del orden común se han mantenido alejados de las cuestiones constitucionales, los jueces federales, en cambio, han mostrado gran ingeniosidad en descubrir medios para resolver sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias. Aunque la mayor parte de estos medios son modalidades del amparo (diferentes naturalmente del amparo contra leyes, que es el medio expresamente previsto en la ley hemos encontrado un caso en el cual la cuestión constitucional surgió fuera del ámbito del amparo y además de oficio).

1. *Formas procesales fuera del amparo.* Aquel caso, *Compañía Harinera Río Florido, S. A.*, SJF 6a. p. 44, 29. (21 de febrero de 1961) surgió como contienda sobre competencia de la siguiente manera: La Compañía Harinera Río Florido interpuso demanda por pago de pesos ante el Juez Tercero de lo Civil de la Ciudad de Chihuahua contra Líneas Nacionales de México, una compañía dedicada al transporte de carga por carretera. El actor alegó que una remesa de trigo encargada a la transportadora no había llegado a su destino, y ésta interpuso como defensa el hecho de que el camión que transportaba el trigo se había incendiado accidentalmente. Sin dar entrada a la demanda, el Juez de lo Civil se declaró incompetente, basándose en el artículo 5 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el cual establece que "corresponde a los tribunales federales conocer de toda controversia del orden civil en que fuese parte actora, demandada o tercera opositora una empresa de vías generales de comunicación", y ordenó que se remitieran los autos al

Juez Primero de Distrito en el Estado para que conociera del juicio. Fue el juez federal quien abordó la cuestión constitucional, rehusando a su vez la competencia y fundándose en el artículo 104 constitucional, el cual dispone que cuando se trata de controversias del orden civil que sólo afectan intereses particulares sobre aplicación de leyes federales, el actor puede elegir entre el fuero federal y el fuero común; remitió el expediente a la Suprema Corte para la resolución conducente. Sosteniendo el mismo criterio que el Juez de Distrito, éste declaró que el artículo 5 de la Ley de Vías Generales de Comunicación “no puede prevalecer sobre lo estipulado por la referida disposición constitucional. . . porque, según el artículo 133 de la misma Constitución, está es la Ley Suprema de toda la Nación, y por lo mismo es una norma fundamental cuyo contenido no puede desvirtuarse por leyes de inferior jerarquía, porque constituye una superlegalidad que se sobrepone a las leyes federales y comunes vigentes”. Por considerar que la controversia sólo afectaba intereses particulares, la Suprema Corte remitió el expediente al Juez de lo civil que el actor había elegido.

Interesante en este fallo es sobre todo el alcance del argumento empleado para sostener dicha inconstitucionalidad. Al fundar su derecho a hacer esta declaración en el artículo 133 de la Constitución, la Suprema Corte abrió una enorme brecha en el monopolio constitucional del juicio de amparo, pues su razonamiento permite que las cuestiones constitucionales se ventilen en todos los juicios ordinarios, tanto federales como estatales, tal y como sucede en los Estados Unidos.

2. *Tipos de amparo utilizables para la impugnación de leyes.* El más importante de estos tipos es desde luego el amparo contra leyes, del cual nos ocuparemos con detenimiento en la segunda parte de este trabajo. Nos limitamos por ahora a señalar el uso de otros tipos de amparo, en particular del amparo directo y del amparo administrativo, como medios de protección contra leyes inconstitucionales.

a) *El amparo directo.* La lectura de la Ley de Amparo revela que el legislador no concibió que se pudiera impugnar la constitucionalidad de una ley excepto mediante el amparo contra leyes.³ Esta actitud se muestra con especial claridad en el Decreto de 1958, en el que se dice que cuando “se impugne una ley por su inconstitucionalidad” es el Pleno de la Corte que

³ Para los efectos de este trabajo, se entenderá por “amparo contra leyes” no sólo aquél que se promueve contra leyes autoaplicativas con motivo de su promulgación, sino también aquél en que se impugna una ley heteroaplicativa u otra dentro del término de quince días del primer acto de aplicación.

debería conocer de la revisión contra la sentencia del Juez de Distrito.⁴ La ley parte aquí del supuesto de que cada vez que se impugna una ley por su inconstitucionalidad, el asunto llega a la Suprema Corte mediante revisión, en amparo contra leyes.⁵ Al hacer esta suposición, el legislador ignoraba la tradición jurisprudencial de declarar la inconstitucionalidad de leyes en amparos de legalidad, y por esto no logró modificar la práctica de acuerdo con sus ideas.

El origen histórico de esta práctica de utilizar el amparo de legalidad como medio para controlar el contenido de las leyes remonta, pues, a la época en la que las Salas conocían del amparo contra leyes y en la que por consiguiente no tenía gran importancia en qué forma se planteaba la inconstitucionalidad de las leyes.⁶ La continuación de esta práctica hasta el día de hoy la observaremos al examinar dos fallos recientes.

En *Daniel Castillo Rogel*, SJF 6a. CP. 8-117 (20 de febrero de 1958), la constitucionalidad de una ley se debatió en amparo civil. El quejoso obtuvo sentencia de divorcio contra su mujer en primera instancia, pero el Tribunal Superior de Justicia revocó este fallo y lo condenó, entre otras cosas, a la incapacidad para contraer nuevo matrimonio por dos años posteriores a la sentencia, de conformidad con el artículo 390 del Código Civil de Morelos. El quejoso interpuso amparo directo contra esta sentencia, argumentando no sólo que la ley había sido incorrectamente aplicada en su perjuicio, sino que el referido artículo 390 constituía una indebida privación de la libertad y un "tormento" prohibido por el artículo 22 de la Constitución. La ley misma no fue señalada en el capítulo de actos reclamados. En cuenta al fondo, la Suprema Corte negó el amparo.

En esta ejecutoria se abordó la cuestión de si los amparos que en el fondo se dirigen contra leyes proceden cuanto toman la forma de un amparo directo. La tesis que al efecto sustentó la Tercera Sala es la siguiente: "De acuerdo con la fracción XII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reformada, el Pleno de la Suprema Corte es competente para estudiar los recursos de revisión en que se impugne la aplicación de una ley federal o local por estimarla inconstitucional; *pero* cuando se impugna tal inconstitucionalidad en amparo directo y no en amparo indirecto es la Sala respectiva de la Corte la que debe conocer de la cuestión y no el Pleno de

⁴ Véase el artículo 84 reformado de la Ley de Amparo y el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Sobre la intención del legislador de 1958, véase Ignacio BURCOA, *El Juicio de Amparo*, Ed. Porrúa (1962), pp. 361-362.

⁶ Véase *María Mocooya Vda. de Manzanillo*, SJF 5a. 79.5675 (17 de marzo de 1944).

dicho Alto Tribunal". Esta misma tesis fue posteriormente sostenida en la sentencia dictada con motivo del amparo de *Patricia Lara y coags.*, SJF. 6a. CP. 36.65 (3 de junio de 1960), pero el fallo mismo no aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación.

La tesis transcrita se refiere directamente sólo a la competencia de la Sala en relación con la del Pleno; pero oblicuamente acepta que el amparo cuyo conocimiento corresponde a la Sala en forma de amparo directo vaya dirigido contra una ley.

Caso más interesante todavía para esta cuestión y caso en el cual su dificultad parece mayor que en el anterior porque la Corte llega al mismo resultado, pero sin decirlo y redactando una tesis tímidamente ambigua, lo tenemos en el amparo de *Micaela Cervantes Vda. de Juárez*, SJF. 6a. PP. 48.10 (9 de junio de 1961). Este amparo se promovió directamente contra el laudo de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y tuvo por propósito obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 294 de la Ley Federal del Trabajo, el cual limita la indemnización por riesgo profesional en los casos de personas que perciban más de 25 pesos diarios a la cantidad a la que tendrían derecho (o, como en el presente caso, a la que tendrían derecho sus dependientes económicos) si no percibiesen más que esta cantidad. Pero el promovente no señaló la ley como acto reclamado: al igual de lo que sucedió en el amparo interpuesto por *Daniel Castillo Rogel*, que arriba comentábamos, combatió el acto de aplicación, considerándolo ilegal por estar basado en una ley inconstitucional. La Cuarta Sala se declaró competente: "Esta Cuarta Sala en ejecutorias anteriores ha establecido que cuando el quejoso combate la ley en sí misma, con sus atributos de autonomía y plenitud jurídica, el amparo que se interpone contra ella por estimarla inconstitucional no podrá ser directo en única instancia ante esta Suprema Corte. . . *Por el contrario*, si el quejoso estima que la aplicación de la ley en su caso particular es lo que resulta violatorio de garantías y por lo mismo considera que no es el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y sus Secretarios de Estado quienes han actuado en su perjuicio. . . sino que esto es el resultado de un juicio lógico-jurídico de la propia Junta, el concepto de violación en que se alega una inconstitucionalidad de tal naturaleza no puede serlo en forma alguna en contra de la ley, sino del laudo mismo y por tanto corresponde conocer de tal concepto de violación a esta Cuarta Sala". En cuanto la fondo, la Corte negó el amparo, considerando justificada "por ahora" la decisión legislativa de que 25 pesos diarios pueden satisfacer las necesidades de un trabajador y de su familia.

La tesis antes transcrita deja a la elección de la parte quejosa la cuestión

competencial. Si ésta demanda al Congreso, Presidente, etc., y señala como acto reclamado la ley que impugna, lleva su asunto a la Corte en Pleno. En cambio, si demanda solamente a la autoridad que aplicó en su perjuicio la norma que combate y no señala la norma misma como acto reclamado, sino solamente la decisión aplicativa, el conocimiento del amparo corresponde, de acuerdo con la tesis transcrita, a la Sala respectiva, la cual puede, al igual que el Pleno, emitir una declaración de inconstitucionalidad. Como descripción de la realidad, esta apreciación es completamente correcta.

b) *El amparo indirecto administrativo*. La cuestión de la procedencia del amparo indirecto de legalidad como medio para impugnar una ley es mucho más difícil que la relacionada con el amparo directo. Si el quejoso tiene que interponer su demanda ante Juez de Distrito de todos modos, ¿por qué no obligarlo a usar la forma de un amparo contra ley, para que el gobierno esté mejor representado en el juicio y para que el Pleno conozca del asunto en revisión, como lo quiso el Congreso? Esta consideración milita en favor de la improcedencia para la impugnación de una ley del amparo de legalidad bi-instancial, y ha influido en una ejecutoria muy importante. Pero otra consideración jurídico-política milita en sentido contrario, y ha influido en otros fallos dictados por la Corte. ¿Por qué impedirle al ciudadano que agote sus recursos administrativos antes de acudir al amparo para impugnar una ley que se le aplica? Si se quiere darle esta oportunidad, no se le debe obligar a utilizar el amparo contra leyes, el cual, como veremos más adelante, no procede cuando el quejoso ha agotado sus recursos ordinarios. Y además, ¿por qué dar más trabajo al Pleno, una asamblea demasiado grande para permitir la discusión de problemas jurídicos complicados? Contra este trasfondo político examinaremos recientes ejecutorias de la Corte.

La Segunda Sala, en el caso de *Patricia Reyna Zavala y coags.*, SJF 6a. TP. 33.13 (10 de marzo de 1960), resolvió sobre la constitucionalidad de una ley en un amparo administrativo. Eximió a algunos productores de caña de azúcar de la obligación que les imponía un decreto-ley de hacer contribuciones para el subsidio del cultivo de la caña, diciendo que se gravaba a los quejosos "con una carga que no están obligados a sufragar, ya que los subsidios a la industria y a la agricultura recaen en el Gobierno Federal con cargo a sus propios ingresos, siendo éste el obligado a cubrirlos". La ejecutoria está reproducida sólo en parte, y no es posible saber si la Sala se dirigió al problema de su competencia y de la procedencia del juicio en la forma de un amparo administrativo.

Un año después, el Pleno abordó el mismo problema, y lo resolvió en sentido contrario. El amparo de *Galletera Jalisciense, S. A. y coags.*, SJF 6a.

PP. 45.171 (7 de marzo de 1961) fue turnado al Pleno a pesar de que no tenía la forma de un amparo contra leyes, y el Pleno se declaró competente: "Si bien es cierto que en el capítulo de actos reclamados de la demanda de amparo no se señala la Ley del Impuesto sobre la Renta, ni tampoco se indica como autoridades responsables a las que expidieron y promulgaron los preceptos en los que se apoya el cobro que se exige a la parte quejosa, debe hacerse notar que en los conceptos de violación se controvierta expresamente la constitucionalidad de los preceptos de una ley... que pretende aplicarse en perjuicio de la misma parte quejosa..." Con este argumento, se consideró que es el fondo de la cuestión que en el juicio se debate lo que confiere la competencia, y la ejecutoria parece por tanto oponerse a las que anteriormente comentamos. El resultado en todo caso fue desastroso para el quejoso: considerando que se trataba en realidad de un amparo contra ley, el Pleno dictó el sobreseimiento "por consentimiento" de la misma, según una doctrina que más adelante estudiaremos, porque no se señaló al Congreso como autoridad responsable.

Pero al final de la ejecutoria, la Corte declara que su competencia en Pleno en un caso de esta índole se surte "siempre que se trate de un juicio de garantías formulado ante Juez de Distrito", caso que se dió en el juicio de que se trata, que se tramitó como amparo administrativo. Con este razonamiento, la Corte da a su decisión un alcance mucho más restringido de lo que la tesis antes transcrita haría suponer.

Tal y como aparece redactada, la ejecutoria *Galletera Jalisciense* presenta, pues, una contradicción interna. Por una parte dice que cada vez que se trata en el fondo de la impugnación de una ley, el Pleno es competente y hay que señalar al Congreso como responsable; por otra parte, dice que la competencia del Pleno se surte sólo cuando el amparo de legalidad en el que se ataca una ley es indirecto o bi-instancial.

Pero el difícil problema de su interpretación por fortuna ya no es de actualidad, pues la cuestión de la procedencia del amparo administrativo para impugnar una ley ha sido resuelta en sentido contrario en el amparo de *Petróleos Mexicanos* (30 de octubre de 1962), del cual se ha publicado un extracto en el Informe de la Suprema Corte de 1962, concebido en los siguientes términos: "La sola circunstancia de que en un juicio de amparo *indirecto* una de las partes, bien el quejoso o tercero perjudicado, alegue su inconformidad con la aplicación de algún precepto de una ley, porque estima que es inconstitucional, no es suficiente para que se surta la competencia de la

Suprema Corte de Justicia en Pleno para conocer de la inconstitucionalidad y resolverla".⁷

Esta tesis claramente contradice la ejecutoria *Galletera Jalisciense*, de cualquier manera que se la interprete, y la tendencia que ésta representa debe considerarse abandonada por ahora. El hecho de que la nueva tesis esté reproducida en el Informe a la Corte nos hace esperar que será más duradera que sus predecesoras. Si se la acepta como solución del problema que aquí nos preocupa, se puede afirmar que el amparo de legalidad en todas sus formas (el indirecto y a fortiori el directo) puede servir de vehículo para la impugnación de leyes.

C. EL AMPARO CONTRA LEYES: EL ACTO RECLAMADO Y LAS PARTES EN EL JUICIO

Habiendo examinado en los párrafos que anteceden la extensión del poder tutelador del juicio de amparo, que abarca no sólo las garantías individuales, sino la Constitución federal entera y todas las constituciones estatales; y habiendo examinado los diversos medios fuera y dentro del amparo que los ciudadanos pueden utilizar para impugnar leyes, estamos preparados para emprender el estudio del medio de impugnación de leyes por excelencia: el amparo contra leyes.

En esta forma de amparo, a diferencia de los demás medios de impugnación de leyes, se ataca no un acto judicial o administrativo porque representa la aplicación de una ley estimada inconstitucional, sino que se conceptúa que la ley misma es un "acto" y se la señala como tal en la demanda de garantías. Se piensa en estos casos que la ley, como acto legislativo, es en sí misma, abstractamente considerada y sin relacionarla con su aplicación (la cual puede ni siquiera haber tenido lugar), constituye una violación de la Constitución. Ya que este "acto" emana de una autoridad legislativa, es necesario según la interpretación que hace la Corte del artículo 11 de la Ley de Amparo⁸ señalar como autoridad responsable en la demanda al Congreso que expidió la ley. El referido artículo, dice la Corte, "indica claramente la intención de que se diera intervención en el juicio de amparo a las autoridades legislativas, correspondiendo al quejoso la obligación de señalarlas en su demanda". Pero la obligación de señalar al Congreso como autoridad responsable es tanto más inútil cuanto que el Congreso mismo, aunque indudablemente tiene derecho a ello, no suele intervenir como parte demandada en

⁷ Informe a la Suprema Corte de 1962, Anexo 10 (Tesis del Pleno), p. 112.

⁸ Este artículo dice: "Es autoridad responsable la que *dicta u ordena*, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

los juicios de amparo contra leyes, dejando la tarea de formular el informe justificado y los agravios en la revisión al Poder Ejecutivo.

Si es el Poder Ejecutivo, y en particular el Secretario de Estado cuya rama de la Administración está encargada de la aplicación del precepto combatido, el que en la práctica interviene en el juicio, no existe regla clara que le confiera la calidad de parte o que imponga la obligación de señalarlo como responsable. Sin embargo, la práctica de demandarlo es uniforme. Cada vez que se señala al Congreso de la Unión como responsable, se demanda también al Presidente de la República, al Secretario de Estado encargado de aplicar la ley y a los demás Secretarios de Estado que refrendaron la ley y ordenaron su publicación; y cada vez que se señala un Congreso estatal como responsable, se demanda también al Gobernador de la Entidad. Y es indispensable que estas autoridades intervengan, pues si se pudiese excluir las del juicio, quedaría únicamente el Ministerio Público para representar el punto de vista del gobierno, y el Ministerio Público hasta la fecha no ha intervenido activamente, limitándose las más de las veces a formular un pedimento desprovisto de argumentación jurídica o a pedir el sobreseimiento por una causa que casi nunca es aplicable.

Aunque sea probablemente necesario demandar al Gobernador o al Presidente en los amparos contra leyes, no es indispensable señalar la promulgación de la ley como acto reclamado, ni menos aun el refrendo, pues al impugnar la ley se entienden impugnados todos los actos necesarios para que entre en vigor. En el amparo promovido por *Inmuebles Continental, S. A.* SJF. 6a. pp. 47.15 (2 de mayo de 1961), las autoridades responsables alegaron en sus agravios (pues perdieron en primera instancia) que debió sobreseerse el amparo porque el quejoso no impugnó el refrendo de la ley. La Corte desechó el agravio, diciendo: "Es suficiente expresar conceptos de violación contra la norma legal impugnada para que su eficiencia o falta de fundamento trascienda tanto a la promulgación, refrendo y aplicación de dicha norma. Por lo mismo, sólo habría existido necesidad de invocar conceptos de violación especiales para el refrendo si hubiera sido combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma respectiva".

Idéntica tesis ha sostenido la Corte en casos de falta de impugnación de los actos de aplicación en los amparos que se promueven dentro de los quince días de este acontecimiento, declarando que los quejosos no tienen la obligación de impugnarlos cuando atacan la ley misma, a menos que exista alguna ilegalidad u otro vicio propio del acto aplicativo mismo que les cause agravio. *Roberto E. Farías Garza y coags. (Acumulados)*, SJF 6a. PP. 36.47 (14

de junio de 1960). Con esta tesis, la Corte demuestra claramente su concepción del papel que hace el acto de aplicación en el amparo contra leyes promovido con motivo de dicho acto. Su función se limita a fijar el momento en que puede presentarse la demanda, momento que empieza con el acto mismo y termina quince días hábiles después. El acto de aplicación no es lo que se impugna, sino la ley exclusivamente, de la misma manera y con la misma tramitación como si fuese impugnada con motivo de su expedición.⁹

Sin embargo, es costumbre casi universal no sólo impugnar en el amparo contra leyes, además de la ley, su expedición, promulgación, refrendo y publicación, sino también señalar como responsables, además del Congreso, al Presidente y a uno o varios Secretarios de Estado; y en los amparos que se interponen dentro del término de quince días de un acto de aplicación, se impugna también dicho acto y se señala como responsables a las autoridades inferiores encargadas de la aplicación. Aunque todas las autoridades demandadas representan al gobierno, es frecuente que algunas de ellas redacten su informe justificado y sus agravios por separado.

Curiosa consecuencia de esta costumbre la vemos en el amparo de *Victor Rivera M. y coags.*, SJF. 6a. PP. 35.9 (10 de marzo de 1960), en el cual, según ya dijimos, se impugnó una ley del Estado de Guerrero que estableció impuestos sobre la producción del copra y del coco bola para enriquecimiento de dos sociedades privadas. En este caso (cosa muy insólita por fortuna, pero fácilmente explicable), los informes justificados de las responsables no eran congruentes. El Gobernador de la Entidad, con el evidente propósito de que se sobresea el juicio respecto de algunos de los quejosos, alegó la inexistencia de actos de aplicación, diciendo que "no todos los quejosos han sido requeridos para que paguen el impuesto". El Director General de Hacienda y Economía del Estado, en cambio, con la idea de obtener el sobreseimiento por consentimiento de la ley, arguyó que todos los quejosos habían pagado

⁹ La otra cara de este problema también se ha presentado en algunos casos. Aquí las responsables, en vez de pedir el sobreseimiento porque no se impugnó la promulgación o el refrendo, lo solicitan (pero sólo en cuanto a estos actos) porque se llevaron a cabo en cumplimiento de un deber legal o son consumados irreparablemente. En el amparo interpuesto por "*La Ciudad de México*", *F. Manuel Suers., S. A.*, SJF 6a. PP. 33.9 (16 de agosto de 1960), la Corte declaró inoperante un agravio formulado por el Secretario de Gobernación en este sentido, "si se toma en consideración que los actos consistentes en la promulgación y refrendo de las disposiciones impugnadas en este juicio no se reclamaron aisladamente, sino como integrantes del procedimiento legislativo correspondiente, y por lo tanto su constitucionalidad depende de la de las propias disposiciones y no puede analizarse en forma aislada como lo pretende el funcionario recurrente".

los impuestos. Aunque aquí una de las declaraciones era evidentemente falsa, la Suprema Corte las tomó ambas en consideración. Para combatir el argumento del Gobernador utilizó la aseveración del Director de Hacienda, desechando la falta de aplicación como causal de improcedencia porque la afirmación de que todos han pagado el impuesto “quiere decir que a todos se les ha aplicado el decreto combatido...” Pero como el pago de los impuestos no había sido probado, no pudo invocarse en perjuicio de los quejosos y de ahí que, dada la existencia de los actos de aplicación y la imprecisión en cuanto a su fecha, la demanda fue considerada interpuesta a tiempo de acuerdo con la parte final del artículo 21 de la Ley de Amparo “en cuanto permite, en casos como el presente, contar el término para la interposición de la demanda de amparo desde el día reclamado”, día que en este caso no pudo ser otro que el que los quejosos indicaron en su demanda como día de aplicación.

D. IMPOSIBILIDAD PARA LAS AUTORIDADES EJECUTORAS DE DEFENDER LA LEY

Más grave que las raras incongruencias que pueden darse entre los informes de las distintas autoridades es la división de tareas que existe entre las mismas. En los amparos contra leyes interpuestos con motivo del primer acto de aplicación, el artículo 87 de la Ley de Amparo¹⁰, según interpretación de la Corte, impide que las autoridades ejecutoras interpongan revisión contra la declaración de inconstitucionalidad hecha por el Juez de Distrito, ya que la tarea de obtener la revocación del fallo en este aspecto compete únicamente a las autoridades que intervinieron en la creación de la ley.¹¹

El alcance práctico de esta regla lo vemos claramente en el amparo interpuesto por *Benito Méndez Rodríguez*, SJF 6a. PP. 45.31 (14 de marzo de 1961). En este amparo se combatió el impuesto sobre dividendos, y el Juez de Distrito concedió la protección solicitada. En revisión el Secretario de Hacienda pidió que se revocara el fallo por una consideración no sólo inaceptable para la Corte, sino que no combatía los argumentos de la sentencia del Juez de Distrito. El Jefe de la Oficina de Hacienda que intentó aplicar la ley combatió también la sentencia del Juez de Distrito, pero sus argumentos no fueron tomados en consideración “porque la autoridad de que se trata

¹⁰ Este precepto dice: “Las autoridades responsables sólo podrán interponer recursos de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado”.

¹¹ Una reciente expresión de esta tesis, que ha sido constante, se encuentra en el Informe a la Suprema Corte de 1962, Anexo al Informe del Presidente de la Segunda Sala, Tesis que formaron jurisprudencia durante el año de 1962, p. 20.

sólo es ejecutora”. Y según el principio de estricto derecho que impidió a la Corte “suplir las deficiencias en los agravios” del Secretario de Hacienda, permaneció en pie en este caso la sentencia recurrida, “a pesar de que el H. Pleno ha considerado en varias ejecutorias que son constitucionales las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta aquí impugnadas”. Resultado de la controversia fue, pues, que el quejoso quedó exento del pago del impuesto sobre dividendos a pesar de la constitucionalidad del mismo y del hecho de que los demás causantes en su situación están obligados a cubrirlo. ¡Singular privilegio en un Estado moderno igualitario! (Cabe advertir, sin embargo, que siete Ministros se opusieron a este resultado, pero sin publicar su opinión).

E. EL AMPARO CONTRA LEYES: EL ESTUDIO DE LA LEY IMPUGNADA

Cuando la ley impugnada ha sido aplicada en perjuicio del quejoso, éste con frecuencia esgrime una doble argumentación: en primer lugar, alega que la ley que le fue aplicada es inconstitucional, y en segundo lugar que, aun suponiendo la ley apegada a la Constitución, el acto de aplicación se llevó a cabo de manera ilegal por errónea interpretación de la misma ley. En estas condiciones, cuando el asunto llega a la Suprema Corte, el expediente se turna al Pleno para que decida primero la cuestión de constitucionalidad y entregue después los autos a la Sala a la que corresponde decidir la cuestión de legalidad o, en su caso, al Tribunal Colegiado de Circuito. El Pleno mismo no aborda el problema de legalidad, ni aun de manera incidental, e incluso deja intactos los problemas referentes a la constitucionalidad de reglamentos administrativos, pues conceptúa que no son “leyes” en el sentido formal de la palabra.

Aquí el Pleno se encuentra frente a un problema en los numerosos casos en los que la Sala correspondiente no se ha pronunciado en amparo anterior sobre la interpretación correcta del precepto: el Pleno debe decidir la cuestión de constitucionalidad sin conocer y ser facultado para resolver el sentido y alcance del precepto de que se trata. En la práctica, el Pleno corta este nudo gordiano tomando la ley impugnada en su sentido literal. Con este *modus operandi* se desperdicia la posibilidad de que la norma sea interpretada de manera a armonizarla con las exigencias constitucionales, dejando a salvo el propósito central del legislador cuando no está viciado.¹² Observemos este procedimiento con la ayuda de dos ejemplos.

¹² Pero cuando la ley impugnada es abiertamente ambigua, la Corte no puede evitar la necesidad de ir más allá del sentido natural del texto. Véase *Patricia Reyna Zavala y coags.*, SJF 6a. TP. 33.13 (10 de mayo de 1960).

En el amparo de *Gustavo Palma Manzanilla*, SJF. 6a. PP. 37.159 (19 de junio de 1960), se discutió la constitucionalidad de una reforma de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que dispone: "No causan el impuesto: 1.— b) Panaderías y fábricas de pan. No quedan comprendidos en esta exención los ingresos provenientes de la enajenación de galletas y pastas de cualquier clase o denominación". El promovente, dueño de una fábrica de galletas, consideraba inequitativo que las panaderías estén exentas del impuesto cuando él tenía la obligación de pagarlo. La Corte acogió las pretensiones del quejoso y concedió el amparo. Al final de la ejecutoria, hizo una interesante observación: si se concede el amparo, es porque las galletas tienen las mismas cualidades nutritivas y la misma composición que el pan; pero no todas las galletas tienen estas características: las galletas finas no son alimento del pueblo y su venta no debería estar exenta del impuesto. Luego desechó su propia reflexión, diciendo: "No es a estas últimas (las galletas finas) a las que se refiere la sentencia que se revisa, sino al concepto genérico de galletas, similar al del pan". Aquí puede apreciarse tanto el deseo de la Corte de eximir solamente la venta de galletas de consumo popular como la imposibilidad en que se encontraba para hacerlo. Hubiera convenido al criterio de la Corte decidir que la reforma legal impugnada, al usar la palabra "galletas", se refería a las galletas finas, interpretación que, aunque forzada desde el punto de vista literal, corresponde a la intención legislativa de eximir del impuesto solamente los alimentos de consumo popular. Pero el Pleno no podía interpretar la ley de esta manera sin ingerirse en la jurisdicción de la Segunda Sala. Optó por consiguiente por declarar inconstitucional la ley en relación con el "concepto genérico de galletas", o sea, tanto las galletas populares como con las finas. Desafortunado resultado desde el punto de vista político y aun constitucional, ya que se exige del impuesto la venta de galletas finas, mas no la de otros condimentos.

Otro ejemplo de los inconvenientes de la división artificial de facultades entre el Pleno y las Salas nos lo brinda el amparo interpuesto por *Condominio Insurgentes, S. A.*, SJF. 6a. PP. 46.38 (26 de abril de 1961). La empresa promovente, como su nombre lo sugiere, se dedica a la venta de apartamientos en casas de condominio. Lleva a cabo estas ventas mediante contratos de compraventa con reserva de dominio en los cuales no estipula ningún interés por los plazos que concede al comprador para el pago del precio. La referida empresa impugnaba el último párrafo del artículo 316 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que establece una presunción juris et de jure de que, cuando no se pactan intereses, éstos se perciben al 6% anual para efectos de aquel impuesto sobre producto de capi-

tales. La autoridad fiscal defendió la regla, aludiendo a su propósito de proteger al fisco frente a simulaciones mediante las cuales los causantes se eximen del pago del impuesto, incorporando los intereses en el precio mismo y declarando en sus contratos que éstos no se pactaron, finalidad que estimaba desde luego constitucional. Pero la Corte concedió el amparo, no sólo por violación del principio de equidad al imponer la carga fiscal tanto a las personas que realmente no perciben intereses como a las que sí los perciben, sino también porque se violaba la garantía de audiencia al impedirle a la quejosa “reunir la prueba conducente a demostrar que realmente no tiene derecho a percibir intereses”. El resultado del fallo es el siguiente: por no haber pactado intereses, Condominio Insurgentes no tiene la obligación de pagar este impuesto sobre producto de capitales. Con ello no sólo se permite que tenga efectos fiscales la probable simulación realizada por dicha compañía, sino que se abre la puerta para que tanto ésta como otras en situación similar evadan sus obligaciones tributarias.

Si fue necesario remediar la situación de los causantes que de buena fe no pactan intereses (lo cual acontece en el mundo de los negocios cuando se forman sociedades, cuando sociedades hacen préstamos a sus socios, etc., y desde luego también en las relaciones familiares) no era políticamente justificado exponer al fisco a simulaciones de la especie que la ley en cuestión trataba de evitar. La solución correcta de este problema se ofrece sin dificultad: transformar mediante “interpretación” la presunción *juris et de jure* en una presunción rebatible, dando a los causantes el derecho de audiencia para que puedan demostrar su buena fe al no pactar intereses en sus préstamos. Pero el Pleno de la Corte carecía de competencia para hacer una interpretación de esta índole y se vió frente a un verdadero dilema: o conceder el amparo y legitimar la simulación, o negarlo y exponer al trato injusto a las personas que realmente no pactan intereses en sus préstamos. Si optó por conceder el amparo, lo hizo por estar obligado a elegir entre dos males: pero ¿qué utilidad política se hubiera obtenido si hubiese tenido la facultad de hacer la interpretación conducente!

Es necesario advertir que no es solamente la división de competencias entre el Pleno y las Salas lo que impide a la Corte interpretar las normas impugnadas de manera a reconciliarlas con las exigencias constitucionales: ello puede también tener por origen el principio de estricto derecho que impera como regla general en el amparo, prohibiendo a la Corte abordar una cuestión que no fue planteada en la litis. Por consiguiente, si el quejoso no alega, además de la inconstitucionalidad de la ley, su incorrecta interpretación, la Corte es impotente para resolver este segundo punto, aun cuando el

conocimiento del asunto corresponde a una de sus Salas en amparo de legalidad. Lo que hace la división de competencias es agravar este problema, extendiéndolo a los casos en los que el quejoso inteligentemente alega, además de la inconstitucionalidad de la ley, su errónea interpretación por la autoridad responsable.

F. ENVIO DE LOS AUTOS DEL PLENO A LAS SALAS.

Cuando se impugna a la vez la interpretación de la ley y su constitucionalidad, el Pleno de la Corte, después de haber decidido la cuestión constitucional propiamente dicha, envía los autos a la Sala competente por razón de la materia o al Tribunal Colegiado de Circuito para que decida la cuestión de legalidad y en su caso también la constitucionalidad del reglamento que se haya impugnado.

En el amparo promovido por *Panificadora Melías, S. de R. L.*, SJF 6a. PP. 34.9 (26 de abril de 1960) contra una resolución dictada por la dirección General de Precios de la Secretaría de Hacienda que fijó el precio del pan y también contra la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, el Pleno, examinando la procedencia del amparo en cuanto a la ley, decretó el sobreseimiento porque el quejoso, antes de la interposición de su demanda, había agotado el recurso de reconsideración establecido por la ley impugnada y en consecuencia, según la doctrina del consentimiento de las leyes que más adelante examinaremos, perdió su derecho de impugnarla. Quedaba intacto el concepto formulado contra la resolución administrativa, y para su conocimiento los autos fueron pasados a la Segunda Sala.

Examinemos ahora la ejecutoria de *Adolfo Aguilar Borja y coags.*, SJF 6a. PP. 43.53 (3 de enero de 1961), para discutirla conjuntamente con la anterior. Aquí una compañía de transporte impugnaba el Decreto de 9 de enero de 1948 que reformó la Ley de Vías Generales de Comunicación con motivo de una circular, concebida como acto de aplicación, dictada en su perjuicio. Las autoridades responsables negaron haber dado la orden reclamada y el quejoso en la audiencia no aportó prueba para desvirtuar esta negación. El Pleno de la Corte, hallando de oficio un motivo de sobreseimiento en la falta de aplicación que se desprendía de los autos, los remitió sin embargo a la Segunda Sala.

En el primer caso, la división de competencias entre el Pleno y las Salas funcionó debidamente. A la Segunda Sala le quedaba una cuestión de fondo para estudiar. En el segundo caso, en cambio, la remisión de los autos a la

Sala no tenía sentido, ya que la causal de improcedencia invocada por el Pleno estaba relacionada con la promoción del amparo en todos sus aspectos, y no solamente en cuanto a la ley impugnada. En el segundo caso que analizamos, la Segunda Sala no tenía alternativa: tenía que decidir que el amparo era improcedente por inexistencia de acto de aplicación; no podía siquiera volver a examinar los autos que le fueron enviados, pues si lo hiciese podría teóricamente llegar a una conclusión diferente a la sustentada por el Pleno, lo cual sería absurdo y violatorio del principio de cosa juzgada. Debería, pues, permitirse al Pleno que concluya el juicio en los casos en que el amparo es improcedente contra todos los actos reclamados.

G. EL AMPARO CONTRA LEYES: EL TERMINO PARA INTERPONERLO

Existen, de acuerdo con la Ley de Amparo¹³, dos términos para la presentación de la demanda de amparo contra leyes: el término de treinta días hábiles después del momento en que la ley entra en vigor para las leyes mal llamadas “autoaplicativas” (mal llamadas, porque ninguna ley en realidad se aplica a sí misma), y el término de quince días hábiles a partir del momento en que el quejoso se entera del acto de aplicación, bien sea por notificación o de otra manera, en los casos de impugnación de leyes “heteroaplicativas”, pero también para las autoaplicativas que no se impugnaron dentro del término de treinta días antes señalado.

A pesar del gran interés teórico que tiene la distinción entre leyes autoaplicativas y leyes heteroaplicativas, la importancia práctica de esta distinción casi ha desaparecido después de la reforma de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo publicada el 19 de febrero de 1951, que permite a los quejosos impugnar leyes autoaplicativas dentro de quince días a partir del momento en que llega a su conocimiento el primer acto de aplicación. Para evitar las dificultades inherentes a esta distinción, como asimismo para darse más tiempo para redactar sus conceptos de violación, los quejosos en la mayoría de los casos esperan el primer acto de aplicación, para interponer su amparo dentro de los quince días siguientes. Sólo en los casos en que existe una seguridad casi absoluta de que se trata de una ley autoaplicativa (lo que acontece verbigracia para las leyes fiscales que obligan al causante a presentar una declaración sin requerimiento) suelen los afectados usar la primera oportunidad de impugnarla, pues evitan el problema de probar la existencia del acto de aplicación. De ahí que en los casos recientes que hemos consultado para hacer este trabajo, no hay uno solo en el

¹³ Artículo 21 y artículo 22, fracción I.

que la cuestión de si la ley impugnada es autoaplicativa o heteroaplicativa haya tenido importancia decisiva.

Los términos de quince y treinta días que señala la ley, son extremadamente cortos para la impugnación de leyes cuando se toma en cuenta que los argumentos, que requiere una cuestión constitucional exigen mayor preparación y más amplia presentación que los que versan sobre cuestiones ordinarias de legalidad. De ahí la tendencia jurisprudencial a alargar estos términos en los casos en que un resquicio en la ley ofrece una oportunidad para ello.

1. *El término de treinta días.* En cuanto al término de treinta días, la innovación jurisprudencial más importante se desprende de la ejecutoria *Oranimatla, S. A.*, SJF 6a. PP. 41.129 (15 de noviembre de 1960), en que la Corte, al interpretar la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo, que dispone que los treinta días para impugnar leyes autoaplicativas "se contarán desde que la propia ley entre en vigor", asentó la tesis siguiente: "La disposición anterior que establece el término legal para combatir leyes autoaplicativas no debe interpretarse literalmente cuando se trata de sujetos que se sitúan dentro de los preceptos legales relativos con posterioridad a su entrada en vigor, ya que sería imposible que tales sujetos combatieran las disposiciones correspondientes cuando todavía no se encuentran comprendidos por ellas, ya que, al no afectar su esfera jurídica, el amparo sería improcedente por falta de interés para obrar... En las relacionadas condiciones, si la sociedad quejosa se constituyó el 8 de agosto de 1957 y la demanda de amparo se presentó el 31 del propio agosto, es claro que fue dentro del plazo establecido por el mencionado artículo 22... y por tanto no existe el consentimiento tácito del precepto reclamado...".

Esta tesis demuestra la fluidez de los términos cuando se trata de sociedades. Cuando una sociedad pierde las dos oportunidades que tiene de interponer el amparo, puede obtener protección contra la misma mediante el procedimiento, muy engorroso por cierto, pero que puede valer la pena emprender, de disolución y reconstitución como sociedad distinta, y entrar nuevamente dentro del término de la ley para promover amparo, ya sea dentro de los treinta días de su constitución, como lo permite la tesis jurisprudencial que transcribimos, o bien dentro de los quince días del primer acto de aplicación. Pero la verdadera significación práctica de la tesis transcrita no es la de estimular tal práctica (que aun sin ella sería ventajosa a causa del término de quince días), sino de dar a las sociedades recién constituidas las dos oportunidades para impugnar leyes que les perjudican que tienen las

sociedades que ya estuvieron constituidas en el momento en que se promulgó la ley.¹⁴

2. *El problema de las leyes no publicadas.* Interésante cuestión que fue abordada por la Corte, pero no decidida, es la relativa a las leyes que entran en vigor sin ser publicadas en el periódico oficial y que no llegan al conocimiento de los afectados sino en el momento del primer acto de aplicación realizado en su perjuicio. ¿Pueden estas leyes, suponiéndolas autoaplicativas, ser impugnadas dentro de los treinta días de la fecha en la que se dan así a conocer? Esta fue precisamente la cuestión que se presentó en el amparo promovido por *Victor Rivera M. y coags.*, SJF 6a. PP. 35.9 (10 de mayo de 1960), en el cual, según vimos, los copreros del Estado de Guerrero impugnaron un impuesto sobre la producción de copra y del coco bola. La demanda que se interpuso era ambigua al no señalar con claridad si el amparo se interponía con motivo de la promulgación de la ley o de su aplicación en contra de los quejosos. El Juez de Distrito en el Estado la consideró interpuesta contra la promulgación, y acogió el argumento que hicieron los quejosos de que "ignoran la fecha en que el número respectivo empezó a circular, ya que la publicación de que se trata no aparece con regularidad". y declaró: "No cabe sobreseer en el juicio por consentimiento tácito de la ley y actos reclamados, porque no se acreditó qué día comenzó a circular el Periódico Oficial..." En sus agravios, las autoridades no manifestaron que el número del Periódico Oficial con el texto de la ley había circulado con anterioridad a los actos de aplicación y se limitaron a declarar que "el Juez debió reconocer que el Periódico Oficial hace prueba plena, inclusive en lo relativo a su fecha..." Por desgracia, la Suprema Corte no resolvió este agravio, evitando entrar al estudio de este delicado problema al considerar que la demanda se había interpuesto con motivo de los actos de aplicación realizados contra los quejosos.

3. *El término de quince días.* Las decisiones con relación al término de quince días desde que llega al conocimiento del afectado el acto de aplicación han mostrado el mismo espíritu de liberalidad que las relativas al término de treinta días. En el amparo de *Cooperativa de Autobuses Monterrey-Villa de Santiago, El Cercado, S. C. L., y coags.*, SJF 6a. PP. 36.262 (2 de junio de 1959), la Oficina Federal de Hacienda de Monterrey requirió a la quejosa por primera vez por oficio de 24 de noviembre de 1943, exigiendo

¹⁴ Otra ejecutoria tácitamente en el mismo sentido por no haberse dictado el sobreseimiento de oficio en caso análogo es *Inmobiliaria Kansas, S. A.*, SJF 6a. PP. 41.110 (15 de noviembre de 1960), decidida el mismo día que la que comentamos.

el pago del impuesto sobre dividendos para los ejercicios fiscales 1941-42 y 1942-43. La empresa no pagó el impuesto, ni interpuso amparo en este momento. Cuatro años después, el 18 de noviembre de 1947, la misma oficina giró otro oficio requiriendo a la quejosa para que presentara sus declaraciones para los ejercicios fiscales antes mencionados. En estas circunstancias, la Corte consideró procedente la demanda interpuesta con motivo del segundo oficio con el razonamiento de que al girarlo la Oficina "dejó sin efecto el primero de los citados requerimientos y comprendió a todas las declaraciones en el oficio del 18 de noviembre de 1947, que es el que debe tomarse en consideración para hacer el cómputo de interposición del amparo".

Sin embargo, estas sentencias, por muy liberales que sean, no pueden borrar la brevedad del término en la gran mayoría de los casos. Cuando los amparos contra leyes tardan a menudo cinco y seis años para tramitarse (el amparo que últimamente analizamos tardó más de once años hasta la sentencia definitiva), no se comprende por qué existe tanta prisa para la interposición de la demanda. Resultado del apremio en que se pone a los promoventes y también a las autoridades responsables¹⁵ es que las partes en el juicio de amparo con una frecuencia alarmante presentan argumentos defectuosamente redactados y demasiado breves, dificultando con ello la tarea de los jueces. La brevedad de los términos da también lugar a graves injusticias cuando sobre tales argumentos opera el principio de estricto derecho, caso que en la práctica del amparo se manifiesta bastante a menudo. Finalmente, la brevedad de los términos tiene por consecuencia el que muchos afectados quedan fuera de la protección constitucional tratándose de leyes aplicadas por autoridades administrativas, por no haber consultado con sus abogados inmediatamente después de la primera aplicación.

H. EL CONSENTIMIENTO DE LA LEY

Al analizar los términos para la interposición del amparo contra leyes, ya hemos tropezado con el concepto de consentimiento, pues según la concepción doctrinal que se hizo a luz en la fracción XII del artículo 73 de la

¹⁵ A las autoridades responsables el artículo 149 de la Ley de Amparo no concede más que cinco días ampliables a discreción del Juez hasta por cinco más. Pero la sanción es ilusoria: consiste tan sólo en la imposición de la carga de probar la inexistencia del acto de aplicación, que se puede probar con testigos (ya que por supuesto no existe prueba escrita) y no perjudica los derechos de la autoridad excepto cuando sus abogados son insuficientemente preparados para conocer este detalle de la ley. El verdadero alcance de la regla es, pues, evitar el sobreseimiento de oficio cuando la autoridad no aporta la prueba de inexistencia del acto reclamado.

Ley de Amparo, los actos y las leyes contra los cuales no se promueve el amparo dentro del término legal se entienden “tácitamente consentidos”.

Las causas de improcedencia que ahora examinaremos se conceptúan también como actos consentidos, pero no es correcto dentro de la terminología del amparo designarlo como reveladores de un consentimiento “tácito”, a pesar de que no entrañan ninguna afirmación expresa, porque la ley reserva esta expresión a los casos de vencimiento del término legal que ya estudiamos. La causa de improcedencia que ahora abordamos se da cuando el quejoso “se somete a las disposiciones de la ley que combate”, según expresión de la Corte.

1. *Por agotar los recursos ordinarios.* En numerosos casos¹⁶, los ciudadanos acuden a las audiencias o a los recursos que establecen las leyes que se trata de aplicarles, en la esperanza de que a través del procedimiento administrativo se acepte su punto de vista y se les aplique la ley de una manera que a ellos les convenga; luego acuden al amparo, solicitando no sólo que el acto administrativo sea declarado ilegal, sino que la ley en la cual se basaron las autoridades es inconstitucional. En tales casos, el quejoso pierde por “consentimiento” su argumento constitucional, conceptuándose que consintió la ley al acogerse a los recursos que la misma establece. Se da el paso lógico en estos casos consistente en suponer que cuando se utiliza la parte de la ley que da el recurso, se está también de acuerdo con las disposiciones de carácter substantivo de ella.¹⁷

La coexistencia de dos reglas contradictorias dentro del amparo para cuestiones constitucionales en materia administrativa (la regla de que para el amparo administrativo es necesario en términos generales agotar los recursos ordinarios y la de que este agotamiento de recursos está sancionado con la improcedencia en el amparo contra leyes) podría hacer pensar que no es posible a la vez impugnar una ley y controvertir la legalidad del acto concreto de aplicación. Pero por fortuna el quejoso no está en el dilema de tener que escoger entre estos dos remedios. Dentro del amparo contra leyes, el argumento sobre la legalidad puede hacerse valer subsidiariamente, no siendo aplicable la regla del amparo administrativo sobre la obligación de agotar

¹⁶ Véase *Ambrosio Guerrero Gastelúm*, SJF 6a. 41.60 (15 de noviembre de 1960); *Panificadora Melías, S. de R. L.*, SJF 6a. PP. 34.9 (26 de abril de 1960); y *Productos de Acero, S. A.*, SJF 6a. PP. 33.71 (29 de marzo de 1960).

¹⁷ Esta doctrina ha dado recientemente señales de disminuido vigor. Véase la tesis contenida en el Informe a la Suprema Corte de 1962, Anexo al Informe del Presidente de la Segunda Sala, p. 26, relativa al canje del título de Técnico de Transmisiones por el de Ingeniero.

recursos. En el amparo de *Pfizer de México, S. A.*, SJF 6a. TP. 50.116 (21 de agosto de 1961), la Segunda Sala dijo que “la fracción de referencia (la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece el requisito de agotar recursos cuando se trata de amparos administrativos) tiene aplicación precisamente en los casos en que el quejoso no combate la ley que rige el acto reclamado, ya que, cuando dicha ley sí es impugnada, no existe para el citado quejoso el deber de agotar recurso alguno”.

Esta solución tiene el mérito de permitir a la persona afectada por un acto de aplicación que estima contrario al texto de la ley combatir a la vez este acto y la ley misma. Sin embargo, el afectado no puede valerse de la posibilidad de que, a través del agotamiento de los recursos administrativos, la autoridad, en ejercicio de sus facultades discrecionales, en los casos en que las tiene) habría modificado la resolución del funcionario que primero aplicó la ley, en un sentido favorable a él. Puesto que la Suprema Corte no puede ejercer el mismo poder discrecional que el superior jerárquico del funcionario cuyo acto provocó el juicio de amparo, el afectado, si quiere impugnar la ley, tiene que sacrificar la posibilidad de una avenencia con la autoridad con base en el ejercicio de la facultad discrecional de ésta.

Mejor solución que la que la ley otorga al quejoso sería, pues, la de obligarlo a agotar sus recursos ordinarios aun cuando impugna una ley. Esta solución le permitiría agotar la posibilidad de un arreglo con la autoridad basado en su poder discrecional y beneficiaría no sólo al afectado, sino al Juez de Distrito y, en su caso, a la Suprema Corte. La regla del agotamiento obligatorio de los recursos ordinarios para el amparo contra leyes tendería en efecto a aliviar el rezago de los tribunales federales y, lo que es más importante, eliminaría los casos en que se hace innecesariamente una declaración de inconstitucionalidad respecto de una ley.

2. *Por presentar petición para que la ley sea aplicada.* La cuestión de saber si con la sola presentación de una petición se consiente una ley es harto difícil. El amparo promovido por *Medicina Infantil, S. A.*, SJF 6a. pp. 35.102 (3 de mayo de 1960 contra la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, fue declarado improcedente “porque la ahora quejosa pidió a la Dirección de Precios, que le fijara el que le correspondía a un medicamento y que reconsiderase el señalado para otro, peticiones que sólo pueden fundarse en dicha ley, aun cuando no la mencionen”. La quejosa, como productora de medicamentos, difícilmente podía hacer otra cosa ya que, vender su mercancía sin fijación previa de precio, hubiera incurrido en una fuerte multa. Y si se le había pasado el término

de treinta días desde que la ley entró en vigor, necesitaba un acto de aplicación para acudir al amparo y este acto no podía provocarlo sin presentar petición o arriesgarse a pagar la multa.

En cambio, en el amparo promovido por *Higinio Nieves Díaz*, SJF 6a. PP. 35.141 (3 de mayo de 1960) contra el artículo 15 de la Ley de Profesiones, el quejoso había presentado su petición a la Dirección General de Profesiones y ésta había sido negada antes de la interposición de la demanda de amparo. El afortunado profesionista no tuvo que correr el riesgo de ejercitar su profesión sin título, pues consiguió provocar el acto de aplicación sin provocar al mismo tiempo una causa de sobreseimiento. Distinción válida entre este caso y el anterior no la podemos encontrar (excepto que en el primer caso la ley era constitucional y en el segundo no, factor que puede haber influido en la decisión del punto procesal).

1. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO EN EL AMPARO CONTRA LEYES

Según la Ley de Amparo, este principio se aplica a los agravios y a la demanda con algunas importantes excepciones para la demanda respecto de las cuales se dice que el Juez “puede suplir las deficiencias de la queja”. Estas excepciones se dan en los casos en que los actos reclamados se basan en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia definida y en los casos laborales, penales y agrarios en favor de los económicamente débiles.¹⁸ En la formulación de los agravios, en cambio, no existe excepción explícita a la regla de estricto derecho. El artículo 91, fracción 1, a este efecto establece que la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito que conocen de la revisión “examinarán únicamente los agravios alegados contra la resolución recurrida”, a los cuales agrega los conceptos de violación que no estudió el Juez de Distrito.

El quejoso cuyos conceptos de violación son deficientes hace ante la Corte un papel muy triste. Algunos quejosos cuyos amparos fueron acumulados al de *Roberto E. Farías Garza y coags. (Acumulados)*, SJF6a.PP.36.47 (14 de junio de 1960), en el que se discutió la constitucionalidad de una ley¹⁹ que gravaba con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a los profesionistas sin título, pero no a los demás profesionistas, argumentaron en vano ante la Corte que “debió tomarse en cuenta su demanda en cuanto señala

¹⁸ Artículo 76 de la Ley de Amparo.

¹⁹ Artículo 18, fracción XXV, de la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles.

como violado el artículo 51, fracción IV, de la Constitución Federal, a pesar de que no desarrollaron debidamente el concepto de violación relativo”.

La Corte fue estricta, y la deficiente formulación del concepto de violación dio por resultado en este caso que mientras a los demás quejosos se les concedió el amparo, estos quejosos mal representados sufrieron sentencia desfavorable. Pero la Corte explicó que la falta de precisión en el concepto de violación consistía en el hecho de que el quejoso “no concretó su caso, tanto por lo que ve a la situación del hecho en que se hallaba, como por lo que respecta al perjuicio que en esa situación resentía a consecuencia del acto reclamado”, deficiencia que por su naturaleza misma nunca puede ser suplida. Posiblemente la Corte habría suplido una insuficiencia en los argumentos esgrimidos en contra de la ley, a pesar de que la Ley de Amparo no lo permite en un caso como el presente, en que no se había formado jurisprudencia definida sobre la inconstitucionalidad del precepto.²⁰

Cuando una deficiencia que no puede ser suplida se nota no en los conceptos de violación, sino en los agravios, deficiencia que suele ser la incongruencia entre los agravios y la sentencia combatida, se llega a la negativa del amparo si fue el quejoso quien interpuso el recurso.²¹ Pero cuando el quejoso obtiene ante el Juez de Distrito resolución favorable y las autoridades responsables presentan agravios deficientes, la regla de estricto derecho se vuelve contra el Gobierno. En el amparo de *Benito Méndez Rodríguez*, SJF 6a. PP. 45.31 (14 de marzo de 1961), que ya discutimos en relación con la incapacidad de las autoridades ejecutoras de argumentar en favor de la ley impugnada, el quejoso obtuvo sentencia favorable ante el Juzgado de Distrito que declaró que el impuesto sobre dividendos era inconstitucional, basándose en que sólo hay una utilidad y que no es equitativo gravarla en dos cédulas. En sus agravios enderezados contra esta cuestión de fondo, las recurrentes sostuvieron que el impuesto era equitativo porque las sociedades mercantiles tiene mayor capacidad contributiva que los comerciantes individuales. Este argumento es falaz, ya que un comerciante individual puede tener mayores ingresos que una sociedad mercantil, además no iba dirigido contra la tesis del Juez de Distrito basada en otra premisa. La Corte no lo tomó en cuenta, diciendo: “La incongruencia de los agravios con los fundamentos de la sentencia recurrida engendra la consecuencia de que permane-

²⁰ En este aspecto, el artículo 76, segundo párrafo, de la Ley de Amparo limita la facultad de suplir las deficiencias de la queja cuando “el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia”.

²¹ Véase *José Castro C. y coags.*, SJF 6a. PP. 36.9 (14 de junio de 1960).

ce en pie esta última, a pesar de que son constitucionales las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta aquí impugnadas. A ello obliga la consideración de que no procede suplir la deficiencia de los agravios en casos como el presente, en que existe jurisprudencia declarando la constitucionalidad de una ley, sino sólo en aquellos otros en que la jurisprudencia es en el sentido de considerar inconstitucional la ley". Pero aun en el caso de que la Corte hubiera entrado al estudio del agravio, hubiera sido obligada a rechazarlo, pues no es el punto de vista que la Corte sostiene respecto del impuesto sobre dividendos que considera válido, pero por otras razones, o sea, que no grava la misma fuente que las tres primeras Cédulas, ya que recae sobre la utilidad de los socios y no de la sociedad.²² Al formular los agravios es, pues, aconsejable alegar gran número de argumentos en la esperanza de que uno de ellos sea concordante con el punto de vista de la Corte, que en los amparos contra leyes no es generalmente conocido de antemano.

El principio de estricto derecho viene, pues, a causar graves injusticias en casos particulares y a restringir indebidamente las facultades de los Jueces de Distrito y de la Suprema Corte. Acaso para protestar contra estos abusos el Ministro Felipe Tena Ramírez, quien escribió la sentencia que comentamos, haya decidido aplicarlo al pie de la letra y dar una lección que pudiera aprovecharse cuando se reforme la próxima vez la Ley de Amparo.

J. LOS EFECTOS RELATIVOS DE LA DECLARACION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las aseveraciones que hicimos sobre la extensión del poder de la Suprema Corte como consecuencia de su facultad de proteger al ciudadano frente a violaciones de cualquier precepto de la Constitución Federal y aun de las constituciones estatales deben entenderse limitadas por los débiles efectos que la decisión constitucional suele tener sobre la vida jurídica del país. Esta debilidad proviene de la doctrina de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, según la cual ésta no debe contener "una declaración general respecto de la ley", sino limitarse a proteger al quejoso en el caso concreto.²³ Esta relatividad es operante y eficaz sólo en los asuntos administrativos, ya que para los judiciales los tribunales, tanto federales como estatales y laborales, deben sujetar sus decisiones a la "jurisprudencia definida" de la Suprema Corte sobre cuestiones constitucionales propiamente dichas como sobre cualquier otro punto de derecho federal. Aunque para obtener

²² Véase *Automóviles, Camiones y Maquinaria, S. A. y coags.*, SJF 6a. PP. 45.107 (7 de marzo de 1961).

²³ Constitución, artículo 107, fracción II; Ley de Amparo, art. 76.

esta obligatoriedad es necesario que la Corte repita machaconamente su criterio cinco veces, este requisito se cumple con facilidad y aun con creces en todos los casos de interés general, y puede obtenerse en una sola sesión del Pleno. Y aun cuando no se den las cinco ejecutorias, los tribunales inferiores suelen acatar las decisiones de la Suprema Corte, de manera que la obligatoriedad o no obligatoriedad de las sentencias de la Corte para jueces inferiores es en realidad un modo de hablar que describe muy inexactamente la realidad de las cosas. Tratándose, pues, de una norma aplicada por los tribunales, puede afirmarse que las declaraciones de inconstitucionalidad son en realidad "declaraciones generales respecto de la ley" y anulan las leyes de plano (siempre y cuando la decisión de la Corte es clara en sus términos, y su contenido es conocido de las partes en el juicio y del juez —lo cual no siempre sucede).

En cambio, tratándose de leyes cuya aplicación compete a autoridades administrativas (y sobre tales leyes versa la gran mayoría de los amparos contra leyes) el amparo tiene efectos debilísimos. Las autoridades administrativas se creen obligadas a aplicar leyes declaradas inconstitucionales, aun por jurisprudencia definida, y causan con su terca actitud un enorme problema para la justicia federal, la cual se convierte para los casos de leyes que afectan a grandes masas, como lo hacen las leyes fiscales en un órgano de otorgamiento de exenciones al cumplimiento de las leyes, realizando una labor mecánica en tales casos, más burocrática que jurídica.

Este fenómeno aumenta también en grado sumo la labor y el rezago de la Suprema Corte. En efecto, un gran número de amparos contra leyes autoaplicativas de interés general se interpone al mismo tiempo que, como vimos, es el término de treinta días del momento en que la ley entra en vigor, y otros muchos se interponen muy poco después, o sea dentro de los quince días de realizado el primer acto de aplicación: en estas condiciones, las partes en el juicio frecuentemente no conocen el criterio de la Suprema Corte cuando el Juez de Distrito dicta su sentencia, de tal suerte que la parte agraviada generalmente interpone el recurso de revisión para no sufrir decisión desfavorable, por si acaso la Suprema Corte sostuviera un criterio opuesto al del Juez de Distrito. Y no es simple cuestión de decidir uno de estos amparos, creando un machote que podrá ser utilizado sin gran pérdida de tiempo en los casos subsecuentes que llegan a la Corte, pues la mitad del fallo suele versar sobre la discusión de los numerosos obstáculos procesales, llamados causales de sobreseimiento, que hacen valer las autoridades. Como estas cuestiones procesales varían de caso en caso, la Suprema Corte debe abordar su estudio por separado en cada revisión que ante ella se interpone.

Sobre el público afectado, la relatividad de las sentencias dictadas en amparos contra leyes provoca efectos notoriamente injustos. Aun en los casos en los que mayor número de amparos se promueven contra una ley determinada, numerosas personas no interponen demanda o incurren en una "causal de sobreseimiento", y estas personas, en caso de declararse inconstitucional la ley, quedan fuera del ámbito del fallo y sufren las consecuencias de una aplicación en su contra de una ley violatoria de la Constitución. En estas condiciones, la aplicación que se les hace es doblemente injusta, ya que constituye no sólo una violación de sus derechos individuales, sino que es selectiva y privativa en sus efectos (aunque no siempre en su forma), por lo cual se viola de hecho la igualdad ante la ley que la misma Constitución consagra.

En la práctica, esta situación injusta por fortuna no suele durar mucho tiempo, ya que el legislador mismo se encarga de abrogar la ley cuando ve que no podrá aplicarse de manera equitativa a todas las personas previstas en ella. Sin embargo, el proceso legislativo es a menudo bastante lento, y durante el lapso que transcurre entre la declaración de inconstitucionalidad y la abrogación de la norma respectiva, la relatividad de la sentencia tiene plenos efectos. Además, no existe ninguna obligación para el congreso que expidió la ley de abrogarla, una vez declarada inconstitucional, y cuando lo hace obra por motivos políticos. Y lo cierto es que no siempre los motivos políticos lo inclinan hacia la abrogación de la norma inconstitucional. Esto sucede verbigracia con el artículo 15 de la Ley de Profesiones, que dispone que "ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito y Territorios Federales las profesiones técnicas científicas que son objeto de esta ley...". Esta ley entró en vigor el día primero de enero de 1945 y sigue aplicándose hasta el día de hoy a pesar de la jurisprudencia constante a efecto de que es inconstitucional, jurisprudencia que sigue todavía en vigor.²⁴

La doctrina de la relatividad de las sentencias de amparo, con las desgraciadas consecuencias que trae consigo, se debe a un factor histórico. El propósito inicial del autor del amparo, y el propósito que hasta hoy sigue íntimamente ligado con él, es el deseo no tanto de controlar el contenido de las leyes como el de proteger el individuo contra los actos arbitrarios de las autoridades. De ahí que proceda contra detenciones ilegales por la policía sin que sea necesario agotar recurso ordinario alguno; de ahí también que proceda contra "actos irreparables", cometidos durante la secuela de un procedimiento judicial, sin agotar los demás recursos; de ahí, finalmente, que se dé contra cualquier acto ilegal cometido por autoridades del orden

²⁴ Véase *Higinio Nieves Díaz*, SJF 6a. PP. 35.141(3 de mayo de 1960.

común que es elevado a la categoría de violación constitucional mediante la "garantía de legalidad".²⁵ Es este enfoque sobre el ciudadano afectado que trae consigo la limitación del amparo al caso particular, con las consecuencias que hemos notado cuando se trata por excepción de una norma de carácter general.

No podemos pasar por alto la justificación teórica que se hace de la relatividad del fallo en el amparo contra leyes, consistente en que así se evita el conflicto entre el Poder Judicial y el Legislativo, manteniendo pura la división de los poderes. En un aspecto, esta justificación desmiente la realidad, ya que el conflicto político entre la Suprema Corte y el Congreso se da tanto en México como en los demás países donde existe el control constitucional. Pero en México tiene repercusiones indirectas sobre la opinión pública, cosa que no acontece en aquellos países donde las declaraciones judiciales de inconstitucionalidad tienen efectos generales. En efecto, el principio de relatividad trae como consecuencia el que los ciudadanos afectados por una ley, que la profesión legal considera contraria a la Constitución presentan sus demandas de amparo en grandes números, fenómeno que la prensa interpreta generalmente como una manifestación de oposición política contra el poder responsable de la existencia de la ley.

En otro aspecto, el puramente teórico, la justificación que se hace de la relatividad de la sentencia de amparo puede considerarse válida o no, según el extremo a que se crea que la teoría política de la división de los poderes debe ser llevada. Pero sea cual fuera la posición que sobre este punto se considere correcta, no debería a nuestro juicio ser llevada a la práctica en una forma tal que cree injusticias para los ciudadanos, rezago para los tribunales y a veces descontento popular. Mejor sería, creemos, adaptar sobre este punto la teoría a la práctica que tratar de imponer sobre la realidad política y jurídica del país un sistema ideológico construido alrededor de conceptos abstractos.

CONCLUSION

En este estudio hemos tratado de dar una apreciación crítica de las diversas instituciones procesales que hacen el más importante papel desde el punto de vista de la práctica tanto en el amparo contra leyes como en los

²⁵ En esta garantía, el autor del amparo fue más allá de la tutela de los derechos del hombre: la desconfianza hacia las autoridades del orden común lo llevó a someterlas a control federal aun cuando los errores jurídicos que cometan no puedan ser consideradas como violaciones de derechos fundamentales.

diversos medios, dentro y fuera del amparo, que pueden utilizarse para conseguir que la Suprema Corte declare que determinada ley es inconstitucional.

Entre las reglas que hemos estudiado se encuentran un buen número que tienen por efecto aumentar la probabilidad de que la acción de amparo no pueda prosperar. Entre estas reglas, se encuentran el principio de estricto derecho en la queja, el breve término para la interposición de la demanda y la tesis de que al acudir al procedimiento administrativo se consiente la ley que se impugna. Relacionadas con el principio de la relatividad de la sentencia que declara inconstitucional una ley, demuestran una vacilación por parte del autor del amparo en aceptar plenamente la idea de la inaplicabilidad de leyes inconstitucionales. La idea parece haber sido aceptada como principio, pero luego limitada en su alcance práctico mediante diversas reglas técnicas procesales. Por ello es de esperar que estas reglas vayan paulatinamente modificándose o desapareciendo. Creemos que una tendencia en este sentido ya se ha iniciado, no sólo a través de la actitud cada días más liberal de la Suprema Corte, sino también sobre el plano legislativo en el Derecho Reformativo de la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1950, en el que se establece la facultad de suplir las deficiencias de la queja tratándose de una ley declarada inconstitucional por jurisprudencia definida de la Suprema Corte.